

0-793008

На правах рукописи



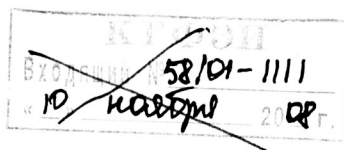
МАСАЛЬСКАЯ МАРИНА ВИКТОРОВНА

МЕСТНЫЕ НАЛОГИ КАК ИСТОЧНИК ФИНАНСИРОВАНИЯ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Специальность 08.00.10 – «Финансы, денежное обращение и кредит»

АВТОРЕФЕРАТ  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Москва 2008



Работа выполнена в Российской экономической академии им.  
Г.В. Плеханова на кафедре «Налоговой политики».

Научный руководитель – Доктор экономических наук, профессор  
**Князев Владимир Геннадьевич**

Официальные оппоненты: Доктор экономических наук, профессор  
**Кирина Людмила Сергеевна**  
Кандидат экономических наук, доцент  
**Мельникова Надежда Петровна**

Ведущая организация – **Рязанский государственный университет  
имени С.А. Есенина**

Защита состоится 19 ноября 2008 г. в 13 час. на заседании  
диссертационного совета Д 212.196.02 в Российской экономической  
академии имени Г.В. Плеханова по адресу: 117998, г. Москва, Стремянный  
переулок, д.36.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российской  
экономической академии имени Г.В. Плеханова.

Автореферат разослан 14 октября 2008 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета

*Маршавина*

Маршавина Л.Я.

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



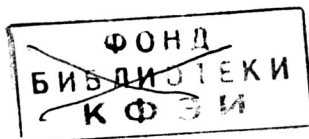
0000690364

## 1. Общая характеристика работы

**Актуальность темы исследования.** Продолжение экономических реформ в России связано с совершенствованием управления социально-экономическими процессами на уровне конкретных территорий. В настоящее время требуется совершенно иное качество организации местного самоуправления, адекватное новым политическим и экономическим реалиям.

Формирование и дальнейшее развитие муниципальных образований являются одним из важнейших условий становления действенного механизма самоуправления в регионах. Оно происходит в условиях сложного, малоизученного и противоречивого взаимодействия факторов, определяющих уровень, масштабы и динамику социально-экономических процессов. Перспективы развития муниципальных образований напрямую связаны с уровнем финансового обеспечения конкретной территории. В сложившихся условиях экономического развития страны и дотационности большинства местных бюджетов на первый план выдвигаются задачи эффективного управления финансовыми ресурсами, являющимися основным фактором реализации местного самоуправления.

С принятием ряда законов в области урегулирования отношений между различными уровнями бюджетной системы Российской Федерации были разграничены полномочия и функции между всеми уровнями власти и бюджетов. Однако законодатели, повысив степень ответственности органов власти каждого уровня за принятие решений, формирование и исполнение бюджетов, одновременно наделили должной степенью самостоятельности в формировании их доходной части только федеральную власть, федеральный бюджет.



Представители муниципалитетов, в свою очередь, ставят вопрос о недостаточном обеспечении финансовыми ресурсами закрепленных за ними полномочий.

Для преодоления различий в бюджетной обеспеченности различных муниципальных образований была разработана система выравнивания уровня бюджетной обеспеченности поселений, а также муниципальных районов (городских округов). Она позволяет, с одной стороны, сократить неравенство бюджетной обеспеченности муниципальных образований и обеспечить финансирование вопросов местного значения, а с другой – подавляет инициативу местных органов власти к росту налоговых доходов.

Таким образом, бюджетно-налоговая реформа имеет, безусловно, положительные моменты, но относительно финансового обеспечения органов местного самоуправления она не принесла ощутимых результатов, поскольку уровень наполняемости местной казны, и в первую очередь налоговых поступлений, по-прежнему в значительной степени находится под серьезным воздействием государственных органов власти как федеральных, так и субъектов федерации.

Подобная ситуация никак не способствует развитию налогового потенциала поселений и повышению собираемости налогов, в связи с чем в рамках федеральной налоговой политики особое внимание следует уделить вопросам состояния местных налогов, которые с учетом опыта наиболее развитых стран мира должны составлять основу формирования доходной части местных бюджетов. Это определяет актуальность выбранной темы исследования.

**Степень разработанности темы.** В разное время в ряде работ отечественных и зарубежных экономистов исследованы проблемы функционирования бюджетов различного уровня и их роль в социально-экономическом развитии общества, в том числе вопросы налогообложения



недвижимого имущества. Среди них такие отечественные ученые, как А.М. Александров, С.Ю. Алехин, Н.Г. Аapresова, С. Бакитбеков, М.Ю. Березин, В.А. Горемыкин, Н.А. Калинина, В.А. Кашин, В.А. Лебедева, В.Е. Леонтьев, М.В. Мишустин, И.Х. Озеров, Г.Н. Присягина, И.А. Рахманова, А.Б. Паскачев, З.Г. Усова и другие.

Теоретические и методические основы оценки и налогообложения имущества были изложены в трудах таких зарубежных ученых, как Т. Голланд, Т. Коупленд, М. Леруа, У.Пети, Г. Харрисон, Дж. Эккерт, Дж. Фридман, Н.Ордуэй и других.

Несмотря на значительный интерес, проявляемый к этой теме, проблема так и остается малоизученной, а многие ее теоретические, методологические и практические аспекты остаются недостаточно разработанными.

Большинство работ современных авторов сводятся к тому, что основным источником финансирования деятельности местного самоуправления в рамках бюджета муниципальных образований должен стать налог на недвижимость. Необходимость его введения объясняется различными факторами, в том числе интегрированием международного опыта имущественного налогообложения. Однако не следует забывать, что в нашей стране существует ряд объективных особенностей развития системы налогообложения. Учитывая эксперименты в этой области, следует отметить отсутствие в настоящий момент реальных предпосылок к установлению единого подхода к взиманию имущественных налогов с организаций и физических лиц.

Таким образом, основным направлением реформирования местных налогов должно стать их преобразование в рамках действующего законодательства.

**Цель диссертационного исследования** заключается в разработке

направлений и механизмов развития местных налогов с целью увеличения их доли в доходах муниципальных образований.

Для достижения этой цели в работе поставлены следующие **задачи**:

- изучить развитие финансовой модели местного самоуправления в России, а также становление системы местных налогов;
- определить роль и место местных налогов в современной бюджетно-налоговой системе;
- выявить основные тенденции формирования российской системы местных налогов с учетом зарубежного опыта и дать их оценку;
- провести анализ налоговых рычагов управления органов местного самоуправления и эффективности их использования;
- выработать концепцию реформирования системы местных налогов и разработать механизм ее реализации.

**Объектом исследования** является система местных налогов как фактор экономической самостоятельности местного самоуправления.

**Предметом исследования** выступает механизм формирования системы местных налогов, а также совокупность экономических отношений, возникающих в процессе их администрирования, направленных на повышение их доходобразующей роли в бюджетах соответствующего уровня.

**Теоретической и методологической основой** послужили общенаучная методология, предусматривающая использование диалектической логики и системного подхода, положений экономической теории, трудов отечественных и зарубежных экономистов, законодательных и нормативно-правовых актов органов государственной власти Российской Федерации и местного самоуправления.

В процессе исследования применялись различные общенаучные и теоретические методы: анализ и синтез, индукция и дедукция,

классификация, научная абстракция, а также экономико-статистические методы: сравнения, группировки, табличный и графический методы. Совокупность этих методов позволила обеспечить обоснованность теоретических и практических выводов.

**Эмпирическую базу исследования составили:**

- бюджетное, налоговое, гражданское законодательство Российской Федерации, а также нормативно-правовые акты органов местного самоуправления Рязанской области;

- статистические данные Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации и Федеральной налоговой службы России по Рязанской области за 2001-2007 гг.;

- научно-практические разработки государств-членов Совета Европы;

- официальные публикации в научных и деловых периодических изданиях России и зарубежных стран.

**Научная новизна диссертации** состоит в разработке и обосновании теоретико-методических положений по формированию системы местных налогов, предусматривающих изменение механизма реализации действующих налогов, по-прежнему сохраняющих свою автономию.

Научная новизна подтверждена следующими **научными результатами исследования, выносимыми на защиту:**

- 1) на основе комплексного анализа региональных проблем налогообложения и оценки поступлений местных налогов выделены факторы, сдерживающие уровень их мобилизации в бюджетную систему Российской Федерации, и разработан механизм по улучшению их собираемости на современном этапе;

2) предложена система комплексной оценки эффективности использования налоговых рычагов управления органами местного самоуправления на основе финансовых коэффициентов;

3) предложена авторская трактовка понятия «собственных доходов» местного бюджета;

4) обоснована необходимость реформирования системы местных налогов в рамках существующей системы налогообложения с сохранением автономии каждого налога и разработаны их концептуальные основы;

5) поэлементно структурирован и функционально определен механизм исчисления налога на имущество организаций, а именно предложено:

- присвоить ему статуса местного налога;
- вывести из-под объекта налогообложения транспортные средства организаций;

- изменить расчет среднегодовой стоимости имущества с использованием коэффициента-дефлятора;

- ограничить начисление амортизации по объектам, подлежащим обложению налогом на имущество организаций при помощи ускоренных методов;

6) разработана модель налога на имущество физических лиц в рамках его реформирования, в том числе:

- обосновано изменение принципа предоставления льгот по налогу;
- предусмотрена дифференциация налоговой базы в зависимости от назначения объекта недвижимого имущества (жилое, нежилое), а также их количества;

- предложено использование корректирующих коэффициентов при определении налогооблагаемой стоимости в рамках методики оценки имущества, утвержденной Госстроем России.

**Теоретическая значимость диссертационного исследования** состоит в обобщении и развитии теоретических и методических подходов к построению рациональной системы местных налогов, а также в адаптации зарубежного опыта, традиционной методологии и результатов эксперимента налогообложения недвижимости в Российской Федерации к современной экономической ситуации.

**Практическая значимость диссертационного исследования** заключается в возможности использования полученных результатов органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления при установлении на своей территории соответствующих налогов и изменении условий и порядка их взимания.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы:

- при разработке и корректировке налоговой политики государства в сфере местных налогов с целью повышения их роли в формировании бюджетов муниципальных образований и обеспечении их самодостаточности;

- при разработке государственной программы подготовки кадров в области государственного и муниципального управления с учетом единых основных квалификационных требований к должностям государственной и муниципальной службы, что будет способствовать повышению эффективности администрирования местных налогов.

**Апробация работы.** Основные положения и выводы диссертационного исследования использованы при разработке учебных программ и пособий по дисциплинам «Налоги и налогообложение», «Региональные и местные налоги», «Налогообложение физических лиц» и применяются в учебном процессе в ГОУ ВПО «Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний России»;

апробированы на научно-практических конференциях и опубликованы в 4-х научных работах общим объемом 1,54 п.л.

**Логика и структура исследования.** Логика исследования определила структуру работы, которая состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы из 112 наименований и 8 приложений.

## **2. Основное содержание работы**

В диссертационной работе рассмотрены три группы проблем.

**Первая группа проблем** связана с обеспечением принципов самостоятельности, разграничения и сбалансированности бюджетов муниципальных образований. С этой целью в работе были исследованы различные источники формирования их доходной части с учетом исторического и зарубежного опыта.

Анализ развития бюджетных систем разных стран показывает, что на начальных этапах их становления и развития, а также в периоды усиления централизации государственного управления повышается роль центральных бюджетов. Однако с более активным внедрением рыночных механизмов центр тяжести постепенно смещается на более низкие уровни управления и получают развитие местные бюджеты. Расширение прав местных органов власти должно сопровождаться ростом их бюджетов, изменением механизма их формирования и использования в целях обеспечения комплексного социально-экономического развития. Однако в большинстве регионов России происходит обратный процесс – местные бюджеты остаются дефицитными.

Налоговая система России за свою историю претерпела существенные изменения - от простейших форм налогов до

современного сложного налогообложения. Налоговая система Российской Федерации после распада СССР берет свое начало со времени ее вступления на путь рыночных преобразований, когда первоочередной задачей являлось формирование законодательной базы по налогам и сборам в возможно более сжатые сроки.

Законодательство о налогах и сборах фактически состояло из отдельных нормативно-правовых актов. При этом основным документом, регламентирующим статусную классификацию налогов и сборов, являлся Федеральный закон от 27 декабря 1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации». В соответствии с ним к разряду местных относились более 22 видов налогов и сборов, из них обязательными к уплате на всей территории Российской Федерации являлись: налог на имущество физических лиц, земельный налог, а также регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью. Все остальные налоги и сборы могли вводиться районными и городскими органами государственной власти. Суммы налоговых платежей полностью зачислялись в местные бюджеты.

Таким образом, муниципальные образования имели достаточное количество собственных налоговых источников. Например, в бюджете города Рязани поступления от уплаты местных налоговых платежей составляли более 20 % и их доля в период с 1997 по 2000 гг. постоянно росла. Этот факт, безусловно, положительный, однако, существовавшая налоговая система имела и явные недостатки, к числу которых можно было отнести излишнюю громоздкость, часто меняющиеся условия исчисления налогов и сборов, возможности уклонения от их уплаты. В связи с этим, потребовалось проведение курса реформ, направленных на:

- упрощение налоговой системы за счет сокращения общего числа налогов и установление их закрытого перечня;
- обеспечение стабильности налоговой системы;
- снижение налогового бремени;
- расширение базы налогообложения за счет распространения реального налогового бремени на сферы, в которых больше всего имело место уклонение от уплаты налогов;
- модификацию правил, регламентирующих взаимоотношения налогоплательщиков и налоговых органов, с целью устранения противоречий гражданского и налогового законодательства и обеспечения защиты прав налогоплательщиков.

Проанализировав развитие местного самоуправления в России, в диссертации сделан вывод, что в разные исторические эпохи этот институт территориального управления имел общие черты, не потерявшие своей актуальности и сегодня:

- 1) обособление органов местного самоуправления от органов государственного управления с целью передачи части социальных и иных задач на местный уровень;
- 2) жесткий контроль, связанный с нежеланием центральной власти потерять свое влияние на процессы, происходящие на местах;
- 4) нечеткость в разделении полномочий и ответственности государственных и местных органов управления;
- 5) неравенство различных территорий, связанное с существенной дифференциацией экономического потенциала;
- 6) недостаточность средств для осуществления функций, возложенных на органы местного самоуправления.

Таким образом, опыт развития системы местного самоуправления в России показал, что реальная основа для эффективного функционирования



систем управления социально-экономическим развитием территорий может состоять только в создании условий и прямой заинтересованности органов местного самоуправления в укреплении и развитии их собственной экономической базы.

Новый этап экономического развития, на котором находится Россия, требует децентрализации управления и корректировки сложившихся систем правового и финансового обеспечения органов местного самоуправления, поскольку реальные перспективы перехода к режиму бюджетной самообеспеченности при действующей системе межбюджетных отношений отсутствуют.

В настоящее время ведется активная работа по поиску решений сложившихся межбюджетных коллизий, одной из которых является жесткая регламентация основной части расходов местных бюджетов, включая заработную плату в бюджетной сфере, а также финансирование сети бюджетных учреждений при низком уровне налогово-бюджетных полномочий.

Для обеспечения принципов самостоятельности, разграничения и сбалансированности бюджетов необходимо достаточное количество закрепленных за каждым из уровней бюджетной системы доходных источников на постоянной или долговременной основе. На практике же собственные налоговые источники пополнения «местной казны» ничтожно малы. Львиную долю доходов составляют отчисления от федеральных и региональных налогов, в связи с чем, на основе существующего научного знания в диссертационной работе сформулирована теоретическая концепция, призванная повысить в налоговой системе России роль местных налогов и создать необходимые условия для развития местного самоуправления.

**Вторая группа проблем, исследованных в работе, связана с оценкой современного состояния налогово-бюджетной системы и межбюджетных отношений. Доходы бюджетов, входящих в бюджетную систему, образуются за счет налоговых и неналоговых доходов, а также за счет безвозмездных перечислений. Поскольку в составе доходов местных бюджетов присутствуют не только собственные доходы, но и ассигнования из бюджета Российской Федерации и из областного бюджета, то между уровнями бюджетной системы складываются определенные межбюджетные взаимоотношения.**

В Рязанской области, как и в целом по стране, межбюджетные отношения складываются сложно и противоречиво. Несмотря на наличие необходимой законодательной базы, регламентирующей как взаимодействие субъекта с федеральным центром, так и с муниципальными образованиями, существует ряд негативных факторов, препятствующих становлению местного самоуправления и развитию территории муниципальных образований, главным из которых на сегодняшний день является хроническая дотационность их бюджетов (табл. 1).

По ныне существующей бюджетной классификации межбюджетные трансферты муниципальным образованиям включаются в состав собственных доходов бюджетов территорий, что ведет к скрытой финансовой зависимости территорий от вышестоящих бюджетов, в связи с чем, в работе были сформулированы основные критерии отнесения доходов бюджетов к разряду собственных, соответствующих принципам разграничения доходных полномочий.

К ним следует отнести:

1) место формирования доходной базы (в пределах территориальных образований);

Таблица 1

**Структура доходов муниципальных образований  
Рязанской области в 2002-2007 гг. (в % к общим доходам)<sup>1</sup>**

Муниципальные образования	2002 г.		2003 г.		2004 г.		2005 г.		2006 г.		2007 г.	
	Собственные доходы	Прочие доходы	Собственные доходы	Прочие доходы	Собственные доходы	Прочие доходы	Собственные доходы	Прочие доходы	Собственные доходы	Прочие доходы	Собственные доходы	Прочие доходы
г. Рязань	80,40	19,60	92,48	7,52	91,62	8,38	70,11	29,89	60,14	39,86	53,91	46,09
г. Касимов	58,19	41,81	58,42	41,58	56,59	43,41	37,34	62,66	39,66	60,34	30,76	69,24
г. Сасово	54,17	45,83	53,50	46,50	61,44	38,56	47,28	52,72	43,78	56,22	39,95	60,05
Касимовский район	71,39	28,61	67,45	32,55	62,65	37,35	32,53	67,47	26,73	73,27	22,18	77,82
Михайловский район	66,63	33,37	60,91	39,09	63,31	36,69	36,58	63,42	31,99	68,01	23,59	76,41
Пронский район	92,52	7,48	96,41	3,59	71,71	28,29	70,8	29,20	62,61	37,39	68,26	31,74
Рыбновский район	71,92	28,08	68,88	31,12	74,43	25,57	44,16	55,84	40,61	59,39	35,71	64,29
Среднее значение	70,21	29,79	69,56	30,44	66,66	33,34	45,79	54,21	26,35	73,65	29,87	70,13

2) зачисление доходов в соответствующий территориальный бюджет полностью или в твердо фиксируемой доле на долговременной основе;

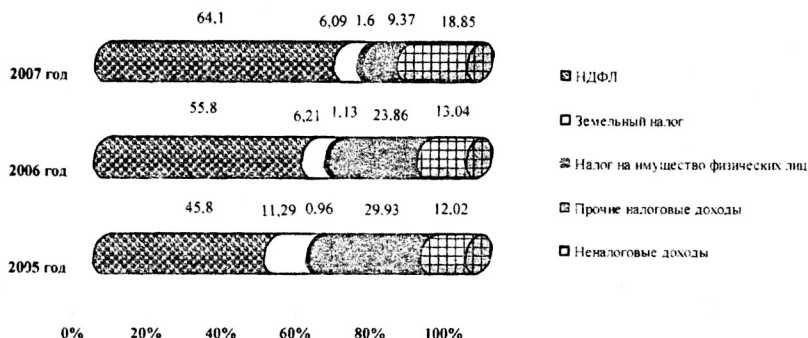
3) возможность установления императивных элементов налогообложения и оказания реального влияния муниципальных органов на формирование и развитие доходной (налоговой) базы;

4) самостоятельное определение направлений расходования этих средств в соответствии с требованиями законодательства в рамках выполнения вмененных им полномочий.

Таким образом, в работе понятие собственных доходов муниципальных образований, применяемое для оценки уровня их финансовой самостоятельности, не совпадает с их трактовкой согласно Бюджетному кодексу РФ, а дано с учетом указанных выше критериев, то

<sup>1</sup> Без учета влияния требований Бюджетного кодекса РФ о включении в состав собственных доходов муниципальных образований безвозмездных и безвозвратных перечислений из бюджетов других уровней.

есть без включения в состав собственных доходов безвозмездных и безвозвратных перечислений из бюджетов других уровней. Усредненная структура собственных доходов муниципальных образований Рязанской области представлена на рис.1.

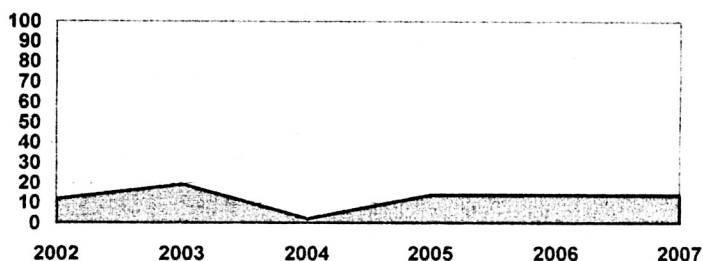


**Рис. 1. Структура собственных доходов муниципальных образований Рязанской области в 2005-2007 гг.**

Большую часть собственных доходов составляют налоговые доходы, на долю которых в 2005 году приходилось 87,98%, в 2006 году - 86,96%, а в 2007 году – 81,15%. Наибольший удельный вес в их составе принадлежит налогу на доходы физических лиц, который имел тенденцию к росту и составлял – 45,8%, 55,8% и 64,1% соответственно. На долю местных налогов в совокупности приходилось чуть более 12% в 2005 году, в 2006 году – всего 7,34%. В 2007 году наблюдалось увеличение доли местных налогов до 7,69%.

Доля местных налогов в общем объеме налоговых поступлений в местный бюджет трактуется некоторыми авторами как показатель налоговой самостоятельности органов местного самоуправления. Результат

оценки средней налоговой самостоятельности муниципальных образований на территории Рязанской области приведен на рис. 2.



**Рис. 2. Средний уровень налоговой самостоятельности муниципальных образований на территории Рязанской области (2002-2007 гг.)**

Столь незначительный уровень налоговой самостоятельности муниципальных образований вполне объясним. Пополнение доходных источников муниципальных бюджетов идет преимущественно за счет перераспределения федеральных налогов, что подтверждается данными проведенного исследования: в структуре доходов местных бюджетов федеральные налоги составляют около 75%. Это свидетельствует о становлении в России «сквозной» системы федеральных налогов. В такой ситуации показатель налоговой самостоятельности не может выступать в качестве основного и единственного критерия оценки эффективности использования налоговых механизмов управления органов местного самоуправления.

Для того чтобы реально оценить степень укрепления самостоятельности бюджетов в целях обеспечения финансовой устойчивости территорий, необходимо в качестве определяющего подхода разработать методику оценки на основе системы аналитических

коэффициентов (табл.2). При этом под финансовой устойчивостью территорий понимается совокупность качественных характеристик, обеспечивающих улучшение пропорций формирования доходных баз и расходных полномочий бюджетов, использования видов бюджетных доходов и распределения их между уровнями бюджетной системы.

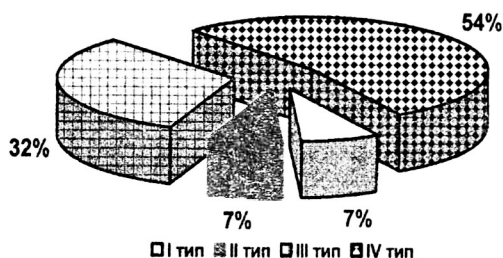
Таблица 2

**Оценка финансовой устойчивости и стабильности местных бюджетов**

Показатели/ Значения показателей	I тип Стабильное финансовое состояние, направленное на развитие	II тип Устойчивое финансовое состояние	III тип Переходное (нестабильное) финансовое состояние	IV тип Депрессивное финансовое состояние
1. Коэффициент покрытия	$>1$	$=1$	$\geq 0,85$	$<0,85$
2. Коэффициент автономии	$\geq 0,75$	$0,6-0,75$	$0,5-0,6$	$<0,5$
3. Коэффициент соотношения собственных и привлеченных средств	$\geq 3,0$	$1,5-3$	$1-1,5$	$<1$
4. Коэффициент налоговых источников	$\geq 0,8$	$0,7-0,8$	$0,5-0,7$	$<0,5$
5. Коэффициент налоговой самостоятельности	$\geq 0,5$	$0,3-0,5$	$0,2-0,3$	$<0,2$

По результатам оценки финансового состояния бюджетов городов и районов области за четыре последних года (2004-2007 гг.), проведенной в диссертации по предложенной методике, все муниципальные образования разделились на четыре группы, графически их соотношение выглядит следующим образом (рис. 3).

Как видно на рисунке, органы местного самоуправления не обладают реальными инструментами, способными обеспечить финансовую самостоятельность муниципальных образований, удельный вес таких территорий составляет 54%.



**Рис.3. Финансовое состояние местных бюджетов на территории Рязанской области в 2004-2007 гг.**

Низкая самообеспеченность муниципальных образований Рязанской области напрямую связана с наличием, а точнее отсутствием ликвидной составляющей в бюджете, которая является гарантией осуществления первоочередных и социально-значимых расходов. Такой составляющей выступают налоговые доходы.

Анализ уровня финансовой самостоятельности органов местного самоуправления в России и государственной политики в этой сфере позволил выявить в диссертации основные проблемы в области недостаточного обеспечения финансовыми ресурсами закрепленных за ними полномочий:

1) сокращение числа местных налогов. Основу налоговой компоненты бюджетных доходов составляют земельный налог и налог на имущество физических лиц в полном объеме, отдельные виды государственной пошлины, а также часть налога на доходы физических лиц, единого сельскохозяйственного налога, единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности - по утвержденным нормативам. Именно эти налоги составляют основу оценки налогового потенциала соответствующих территорий;

2) отсутствие эффективной мобилизации земельного и налога на имущество физических лиц на сегодняшний день обусловлено несколькими причинами:

- затягиванием передачи прав собственности на землю и имущество;

- сохранившимся порядком установления федеральных налоговых льгот по земельному налогу, что приводит к сокращению размера его налогооблагаемой базы;

- устаревшим порядком исчисления налога на имущество физических лиц, связанным с:

- порядком формирования налоговой базы, не отвечающей реальным условиям функционирования и использования имущества;

- обширным перечнем льгот, установленных на федеральном уровне, что вызывает различные злоупотребления, связанные с регистрацией имущества, обладающего высокой стоимостью на тех граждан, которые освобождены от уплаты налога;

3) низкий уровень налоговой культуры налогоплательщиков, связанный в первую очередь с отсутствием доверия населения к государственной финансовой политике, в том числе налоговой;

4) информационные пробелы во взаимодействии налоговых органов и органов местного самоуправления в процессе администрирования налогов, в связи с чем не менее важным аспектом формирования полноценной системы местных налогов является выработка механизма координации действий различных органов управления, принимающих непосредственное участие в их администрировании (налоговых органов, Роснедвижимости, Росрегистрации и местных администраций) для более качественного исполнения ими своих обязанностей и упорядочения информационных потоков;



5) кадровое обеспечение проводимой муниципальной реформы - слабая профессиональная подготовка специалистов в органах местного самоуправления.

В диссертационном исследовании были разработаны основные направления политики государства в области достижения сбалансированности местных бюджетов и обеспечения достаточными финансовыми ресурсами муниципальных образований, прежде всего по повышению роли местных налогов как источника финансирования местного самоуправления.

**Третья группа проблем** связана с обоснованием теоретико-методических рекомендаций по формированию системы местных налогов, предусматривающих создание благоприятных социально-экономических условий для повышения собираемости налогов и эффективности налогового администрирования.

В соответствии с мировой практикой и основными принципами налогообложения за местными бюджетами рекомендуется закреплять налоговые источники, которые в наибольшей степени отвечают следующим критериям:

- существенное влияние органов местного самоуправления муниципальных образований на базу налогообложения и собираемость налогов;

- ограничение мобильности налоговой базы – низкая способность налогоплательщика в короткие сроки на законных основаниях переносить возникновение своих налоговых обязательств по данному налоговому источнику с территории одного муниципального образования на территорию другого;

- равномерность распределения налоговой базы по территории субъекта Российской Федерации;

- непосредственная взаимосвязь налогов с уровнем благосостояния (доходами и собственностью) населения, проживающего на данной территории.

В наибольшей степени этим условиям удовлетворяют так называемые имущественные налоги, к которым в составе действующей налоговой системы России относятся: налог на имущество физических лиц, налог на имущество организаций, земельный и транспортный налоги.

По результатам определения роли имущественных налогов в формировании налоговой системы России можно сделать вывод, что современный механизм их взимания не отвечает потребностям реальной экономической ситуации. Значение имущественного налогообложения во многом определяется перспективой его дальнейших преобразований, которые могут развиваться в двух направлениях:

во-первых, как развитие каждого отдельно взятого налога и устранение характерных для него искажений,

во-вторых, в форме отказа от раздельного налогообложения земли и связанных с ней объектов и переход к уплате единого налога на недвижимость.

В диссертации были подробно изучены финансово-экономические итоги эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Великом Новгороде и Твери. Они позволили сделать вывод, что в ходе проведения эксперимента не удалось решить главную задачу – не допустить снижения поступлений от налога на недвижимость в местный бюджет по сравнению с замещаемыми налогами. Кроме того, был выявлен ряд проблем, связанных с большим объемом и стоимостью подготовительных работ, отсутствием единой методики оценки стоимости имущества, нерешенностью некоторых социальных аспектов. Учитывая результаты эксперимента в этой области, можно констатировать

отсутствие в настоящий момент реальных предпосылок к установлению единого подхода к взиманию имущественных налогов с организаций и физических лиц. Таким образом, основным компонентом разработанной в диссертации концепции реформирования системы местных налогов является направленное изменение основных элементов налогообложения в рамках существующей системы налоговых платежей. Оно включает:

1) в отношении налога на имущество организаций (его модель представлена на рис.4):

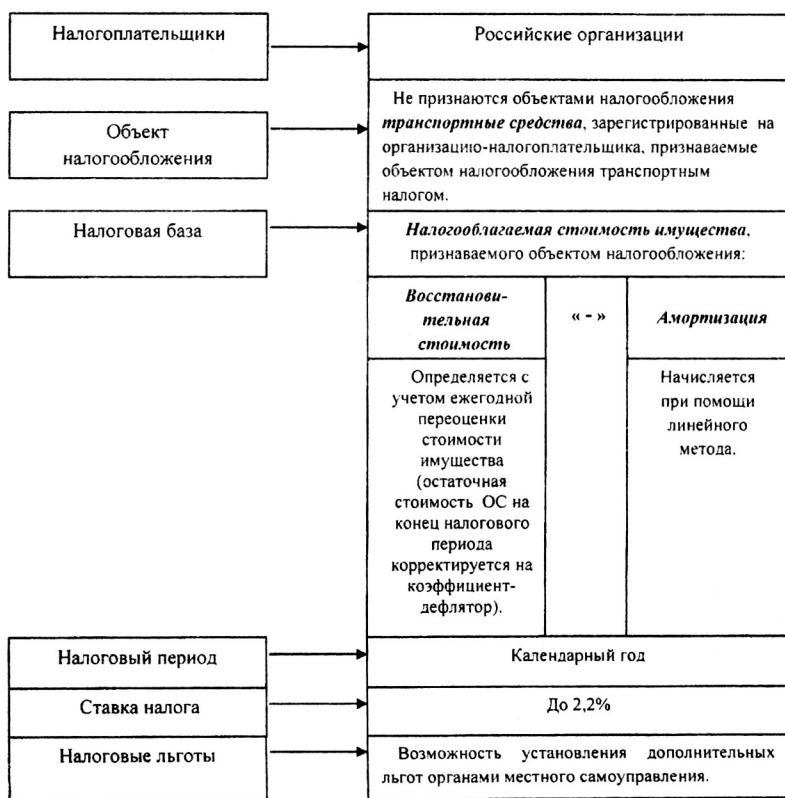


Рис. 4. Концептуальная модель налога на имущество организаций

- изменение статуса налога с передачей его на местный уровень, что отвечает мировой практике и основным принципам налогообложения;

- вывод из состава объектов налогообложения транспортных средств, (полное выведение активной составляющей основных производственных фондов, в нынешних условиях не представляется возможным, поскольку это приведет к резкому сокращению объема поступлений в бюджет);

- изменение подхода к определению налоговой базы – для достижения наибольшего фискального эффекта среднегодовую стоимость имущества целесообразно формировать на основе восстановительной стоимости объектов налогообложения с учетом ежегодной переоценки (применение коэффициента-дефлятора);

- запрет на использование ускоренных методов амортизации для целей исчисления налога на имущество организаций.

2) в отношении налога на имущество физических лиц (его модель представлена на рис.5):

- создание системы единого кадастра объектов недвижимости, что существенно сократит временные затраты правообладателей при учете и регистрации прав на недвижимость;

- переход к определению налоговой базы на основе базовой стоимости, приближенной к рыночной оценке, с применением дифференцированного подхода;

- использование при расчете действительной инвентаризационной стоимости жилых строений дополнительного коэффициента, отражающего превышение доли стоимости отделочных работ и оборудования на оцениваемом здании в стоимости строительно-монтажных работ по сравнению с их долей, определяемой по сборникам укрупненных показателей восстановительной стоимости;



**Рис. 5. Концептуальная модель налога на имущество физических лиц**

- сокращение числа льгот, предоставляемых на федеральном уровне. При этом следует изменить сам принцип их предоставления – перейти от полного освобождения от уплаты налога отдельных категорий

налогоплательщиков к необлагаемому налогом на имущество физических лиц минимуму;

- корректировка размера необлагаемого минимума на индекс изменения стоимости строительно-монтажных работ аналогично расчету базовой стоимости (налогооблагаемой базы);

- установление льготы по уплате налога на имущество физических лиц в течение первых трех лет с момента государственной регистрации прав на недвижимое имущество в размере 50% от величины налоговой ставки, установленной законодательством.

Реализация предложенных в диссертации мер, во-первых, потребует консолидации усилий законодательной и исполнительной власти, средств массовой информации и населения, а во-вторых, позволит значительно активизировать налоговую инициативу местных органов власти и повысить их заинтересованность в увеличении налогового потенциала подведомственных территорий.

В заключении сформулированы результаты, полученные в процессе диссертационного исследования.

Основные положения диссертации нашли свое отражение в следующих публикациях:

1. Масальская М.В. Проблемы и перспективы финансового обеспечения местного самоуправления в свете налога на имущество организаций // Вестник Российской экономической академии им Г.В. Плеханова. – М.: Изд-во Рос. экон. акад. – 2007. – № 6(18). – 0,3 п.л.

2. Масальская М.В. Финансовое обеспечение местного самоуправления: модель для России // Современные аспекты экономики. – СПб: – 2006. – № 17(110). – с.181-187. – 0,44 п.л.

3. Масальская М.В. Реформирование местных налогов в условиях либерализации налоговой системы // Экономика и технология: научные труды. Выпуск 21. – М.: Изд-во Рос. экон. акад. – 2007. – 0,4 п.л.

4. Масальская М.В. Анализ реформ в бюджетно-налоговой сфере на региональном уровне // Сборник статей по итогам международной научно-практической конференции «Формирование доходной базы сельских и городских поселений. Проблемы и перспективы социально-экономического развития территории» – Рязань: Изд-во Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина. – 2007. – 0,4 п.л.

Отпечатано в типографии  
Российской экономической академии им. Г. В. Плеханова  
Заказ № 111      Тираж 100 экз.









